



LUIS ALBERTO VALDEZ FARIAS

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

El congresista que suscribe, **Luis Alberto Valdez Farias**, integrante del Grupo Parlamentario **Alianza para el Progreso**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 206 de la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA FORTALECER LAS RELACIONES DEL
PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO, EN EL USO DE CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

**Artículo Único.- Reforma constitucional de los artículos 130, 132 y 133 de la
Constitución Política del Perú**

Modifícanse los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, la que quedará redactada en los términos siguientes:

"Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su **gestión**.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de **confianza**.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.



PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA

Firmado digitalmente por:
VALDEZ FARIAS Luis
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/05/2021 20:04:06-0500

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La cuestión de confianza se plantea sólo por iniciativa ministerial, sobre:

1. Cualquier materia de incidencia directa en la política general del gobierno.
2. La permanencia de los miembros del gabinete ministerial.
3. Iniciativas legislativas presentadas por el poder ejecutivo.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo puede ser declarada por el Congreso de la República. Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.

La desaprobarción de la cuestión de confianza en el supuesto 3 no obliga al ministro a dimitir.

El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada en los supuestos 1 y 2 del artículo 132; o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete."

Firmado digitalmente por:
COMBINA CALVA VARELA AUGUSTO
AUGUSTO FAU 20161749126 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/05/2021 20:43:29-0500

Artículo 133°



Firmado digitalmente por:
MERINO LOPEZ OMAR FIR
31024773 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/05/2021 19:53:38-0500



Firmado digitalmente por:
VALDEZ FARIAS Luis
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/05/2021 20:03:03-0500



Firmado digitalmente por:
RODAS MALCA Tania Rosalia
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/05/2021 20:05:20-0500



Firmado digitalmente por:
SANTILLANA PAREDES
ROBERTINA FIR 01115525 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/05/2021 19:59:30-0500



Firmado digitalmente por:
BENAVDES GAMDIA Walter
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/05/2021 20:27:17-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE SUAREZ Mario
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/05/2021 20:18:26-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,D.S.....de.....MAYO.....del 2021.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3624 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCION Y REGUMENTO

.....
.....
.....



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El mandato constitucional vigente

En la Constitución Política vigente, los artículos 130, 132 y 133 establecen disposiciones referidas expresamente a la confianza o cuestión de confianza, de la siguiente manera:

"Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto **cuestión de confianza**.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

(...)

Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la **cuestión de confianza**. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho **cuestión de confianza** de la aprobación.

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una **cuestión de confianza** a nombre del Consejo. Si la **confianza** le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

(...) " (énfasis nuestro)

La confianza o cuestión de confianza, es una institución constitucional central en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y ha existido en el constitucionalismo peruano desde la Constitución de 1933.

Asimismo, la confianza o cuestión de confianza tiene su origen en el derecho comparado, en especial en los regímenes parlamentarios, es decir, en los sistemas de las naciones donde la fuerza y el poder efectivo viene del Parlamento por ser los únicos investidos de dicho poder por el voto popular en elecciones.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

Además, hay que tener en cuenta que la confianza o cuestión de confianza, se vincula o se relaciona con otras instituciones constitucionales de la relación y balance entre poderes, en especial con la censura ministerial, y la disolución del Poder Legislativo.

Antecedentes recientes que demuestran la necesidad de repensar y mejorar la regulación de la confianza entre Ejecutivo y Legislativo

Pocos podrían haber imaginado todo lo que se vivió en términos de relaciones ejecutivo-legislativo en el período de gobierno del 28 de julio del 2016 al 30 de setiembre del 2019.

Un relato bastante ajustado se encuentra en la sentencia del TC referida precisamente a la disolución. La narración de esta historia reciente tiene como hitos de inestabilidad lo narrado en los párrafos 75 a 95 de la sentencia del expediente 0006-2019-CC/TC, que sucintamente resumimos en lo siguiente:

- En las elecciones del 2016 Pedro Pablo Kuczynski ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta, frente a Keiko Fujimori.
- Hubo tensión política por la prohibición en el reglamento del congreso del transfuguismo o renuncia a la bancada parlamentaria. Tras una declaración de inconstitucionalidad, se reformuló estableciendo como legítima la disidencia por razones de conciencia.
- La bancada Fuerza Popular presentó moción de censura contra el ministro de Educación Saavedra. La censura fue aprobada en diciembre de 2016 y asumió la Ministra Martens.
- En mayo de 2017 el ministro de Transportes, Martín Vizcarra, renunció ante acusaciones del Congreso sobre irregularidades en la adenda a favor de Kuntur sobre el aeropuerto de Chincheros – Cusco.
- En junio de 2017 el ministro de Economía, Alfredo Thorne, planteó cuestión de confianza ante el Congreso en el marco de cuestionamientos por haberse comunicado con el excontralor Alarcón en el caso de Chincheros. La confianza le fue rechazada y renunció.
- En setiembre de 2017 la bancada Fuerza Popular acordó presentar moción de censura contra la ministra Martens. Ante ello, el premier Fernando Zavala presentó cuestión de confianza, para mantener la línea trazada por la política educativa. La confianza le fue negada y se produjo la crisis total del gabinete.
- En diciembre de 2017 debido a información sobre pagos de Odebrecht a una empresa, Westfield Capital, de propiedad del presidente Kuczynski, el Congreso decidió iniciar un debate para su destitución por incapacidad moral permanente. Se votó el 21 de diciembre 2017 y fue rechazada porque 10 congresistas de Fuerza Popular decidieron no votar a favor de su agrupación. El 24 de diciembre PPK decidió indultar al expresidente Fujimori, condenado desde el 2009 a 25 años de prisión.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

- En marzo de 2018 se volvió a presentar moción de vacancia presidencial por supuestas nuevas evidencias de vínculos con Odebrecht. Paralelamente, salieron videos del entonces congresista Mamani que acreditaría que le ofrecieron obras para no votar a favor de la vacancia. Los congresistas que salen en los videos, que votaron en contra de la vacancia de diciembre 2017, denunciaron una emboscada por parte de su partido político. El presidente PPK renunció el 21 de marzo de 2018, asumiendo Martín Vizcarra, cuyo premier sería el entonces congresista César Villanueva.
- En marzo de 2018 el Congreso restringió mediante la modificación de su Reglamento, los supuestos de uso por el Ejecutivo de la cuestión de confianza. Dicha modificación fue declarada inconstitucional en noviembre de 2018.
- En julio de 2018 salieron audios de redes de corrupción que vinculaban a jueces con sectores empresariales. El presidente Vizcarra presentó proyectos que creaban la Junta Nacional de Justicia en remplazo del Consejo Nacional de la Magistratura, se prohibía el financiamiento privado de partidos políticos, se prohibía la reelección congresal, y se promovía el retorno al sistema bicameral. El premier Villanueva hizo cuestión de confianza de estos proyectos y se le otorgó la confianza. Los 4 proyectos fueron aprobados y fueron a referéndum en diciembre de 2018.
- El Poder Judicial decretó medida preventiva de prisión por 36 meses en contra de la ex candidata Keiko Fujimori por la presunta comisión de lavado de activos en financiamiento de Odebrecht a sus campañas electorales desde el 2011.
- En marzo de 2019 el premier Villanueva renunció y fue remplazado por Salvador del Solar. Villanueva recibió prisión preventiva por presuntos actos de corrupción vinculado a Odebrecht y tráfico de influencias.
- En abril de 2019 el Poder Judicial decretó detención por 10 días del expresidente Kuczynski por presuntos actos de corrupción vinculados a Odebrecht. Después se le dio prisión preventiva por 36 meses, que fue cambiada a arresto domiciliario.
- El expresidente Alan García se suicidó en el marco de una diligencia fiscal de investigación por lavado de activos, tráfico de influencias y colusión.
- El 4 de junio de 2019 el premier Del Solar presentó cuestión de confianza ante el Congreso para la aprobación de 6 proyectos de ley vinculados a lucha anticorrupción: impedimentos para ser candidato, democracia interna de partidos políticos, reforma del sistema electoral nacional, reformas a leyes electorales sobre inscripción y cancelación de partidos, legislación sobre el delito de cohecho pasivo internacional y financiamiento ilegal en el código penal, y reforma constitucional sobre inmunidad parlamentaria. El Congreso otorgó la confianza, estudió los proyectos y fueron aprobados el 25 de julio de 2019.
- El 28 de julio de 2019 el presidente Vizcarra propuso el adelanto de elecciones para culminar la crisis política, mediante un proyecto de ley, que fue archivado por la Comisión de Constitución el 26 de setiembre de 2019.
- El Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada con el proceso de elección de los magistrados del TC, alegando excesiva celeridad y falta de transparencia del proceso. El Congreso continuó con el proceso de elección de los

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

candidatos, por lo que el Presidente Vizcarra, al entender denegada la confianza, dispuso su disolución en un mensaje a la nación. Luego el Congreso dispuso la suspensión del Presidente para el ejercicio de sus funciones, lo que no tuvo efecto al ejecutarse el cierre del Congreso.

La institución de la cuestión de confianza según el Tribunal Constitucional

El Parlamento del 2016-2019 aprobó en el año 2017 una modificación al Reglamento del Congreso en relación al artículo 86, que regula la confianza ministerial. Dicha Resolución Legislativa, N° 007-2017-2018-CR modificó el literal e) del citado artículo 86, y estuvo vigente pocos meses, ya que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional mediante la **Sentencia 0006-2018-PI/TC**, bajo las consideraciones principales -o más pertinentes- siguientes:

- La Resolución Legislativa que modificó la confianza en el Reglamento del Congreso, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la normación autónoma que otorga el artículo 94 de la Constitución al Congreso, transgrediendo la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (fundamento 41), por ello es inconstitucional (fundamento 43).
- La cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el Perú como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes. (fundamento 61)
- Hay dos situaciones diferentes relacionadas con el concepto de cuestión de confianza, que son diferentes y se producen en contextos distintos: la del artículo 130 de la Constitución, que es un voto de confianza que se solicita obligatoriamente en todos los casos en que se forma un nuevo gabinete (fundamento 67) y la cuestión de confianza facultativa, prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución, que puede ser planteada por el Presidente del Consejo o por un ministro de manera individual (fundamento 67).
- A diferencia de la confianza obligatoria del artículo 130 de la Constitución, la del artículo 132 y 133 o cuestión de confianza facultativa, no establece supuestos. (fundamento 72)
- La cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que requiera su gestión (fundamento 75). En ese sentido, cuando la modificación del artículo 86 e) dispuso que no procede la

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

cuestión de confianza destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o procedimiento legislativo o de control político, es inconstitucional por contravenir el principio de balance entre poderes (fundamento 76) y transgrede los artículos 43, 132 y 133 de la Constitución (fundamento 77).

- La cuestión de confianza, que es planteada por motivos de oportunidad política, si fue planteada por el premier y es rehusada, el nuevo gabinete no sería encabezado por éste ni tampoco lo integren los ministros involucrados en la crisis del gabinete. Más allá de eso y por la forma presidencial del gobierno, el presidente tiene plena libertad para nombrar a sus ministros, conforme al artículo 122 (fundamento 89).

Posteriormente, con ocasión de la disolución del Congreso elegido en el 2016, y ante otra causa jurisdiccional, el Tribunal Constitucional desarrolló en la sentencia del expediente **0006-2019-CC/TC**, las siguientes reflexiones sobre la institución de la confianza:

- Reitera que el constituyente ha establecido una cuestión de confianza obligatoria, en el artículo 130 de la Constitución; y una cuestión de confianza facultativa, en el artículo 133 (del presidente del consejo de ministros) y 132 (de ministros individualmente considerados).
- La controversia del caso que analiza el TC es si la cuestión de confianza facultativa puede ser utilizada por la postergación del proceso de elección de los magistrados del TC y la necesidad de adoptar medidas de transparencia del procedimiento.
- Reitera en los fundamentos 107 y 108 que la pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada. Y señala que ese extenso marco de escenarios no debe ir de la mano con el uso indiscriminado de la cuestión de confianza, porque generaría consecuencias perniciosas para el Ejecutivo, Legislativo y la población, que sería testigo de una constante pugna que no necesariamente se traduciría en un mejor uso de dicha institución.
- El uso moderado de estas instituciones, que son de naturaleza política, encuentra un límite principal en el *self-restraint* o autocontrol que los mismos órganos deben procurar para favorecer la gobernabilidad. Por ello el TC exhorta a ambos poderes a que solo usen los conductos más drásticos de sanción (censura y pedidos de confianza) para asuntos que revistan un considerable impacto en la administración y desarrollo de la sociedad, pues de ello dependerán las políticas de concertación entre Ejecutivo y Legislativo.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

- Para el TC, difícilmente existirá la posibilidad de alguna aceptación o denegación tácita de la confianza establecida en el artículo 130 de la Constitución, siendo la votación el acto expreso que refleja la confianza o carencia de ésta.
- No es tan sencillo el caso de la confianza de los artículos 132 y 133 de la Constitución, por el amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a consideración del Congreso por parte del Consejo de ministros. Decidir algo tan esencial para la gestión del poder ejecutivo, y cuya negación supone la existencia de una crisis total del gabinete, amerita que la decisión tenga que ser, en principio, de carácter expreso y a través del acto de la votación (fundamento 134). En principio, la decisión debe ser de carácter expreso (fundamento 135). Sin embargo, las circunstancias en las que se desenvuelve la política reafirman que deba haber la posibilidad de que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación de confianza debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso (fundamento 136). El amplio abanico de supuestos hace recomendable que el TC no establezca reglas perennes e inmutables en torno a la forma en que se aprueba o deniega la confianza, pues en supuestos excepcionales es posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada (fundamento 137).
- No se trata de un cheque en blanco a favor del Presidente de la República. Si se pretende de manera reiterada interpretar que las cuestiones de confianza que han sido votadas a favor del premier se asuman como denegadas, con el propósito de poder disolver el Congreso, ello solo generará un serio desgaste para el mismo gobierno, así como el eventual cuestionamiento de respeto del equilibrio de poderes. Es bastante improbable que un gobierno que demuestre de manera recurrente que le es sumamente dificultoso adoptar medidas de coordinación con el Congreso pueda gozar de un importante nivel de lealtad popular (fundamento 140).

Algunos antecedentes de proyectos en los años recientes

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

El proyecto 1924/2017-CR, presentado en octubre del año 2017, propuso modificar el régimen de la cuestión de confianza en los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución, estableciendo como propuestas centrales lo siguiente:

- En el artículo 132, que ningún ministro al que la confianza le ha sido rehusada (o ha sido censurado) puede ser nombrado nuevamente ministro en cualquier cartera durante el resto del período presidencial. También propone voto agravado para aprobar la censura (no menciona en este caso la votación para la cuestión de confianza). La misma prohibición por todo lo que queda del período parlamentario la proponen en el artículo 133.
- En el artículo 133 propone además que la cuestión de confianza la puede plantear el premier solo cuando esta esté referida a la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.
- En el artículo 134 proponen que la disolución es facultad del presidente de la república no ya ante dos censuras o negaciones de confianza a dos consejos de ministros, sino a tres.

El proyecto de ley 4362/2018-CR propuso en mayo del 2019 la modificación del artículo 133 de la Constitución de modo que propuso dos ideas fuerza:

- Que la cuestión de confianza que plantee el presidente del consejo de ministros, entendido como la confianza facultativa (no investidura), requiere previo acuerdo del consejo de ministros.
- Que si la confianza es rehusada, el premier debe renunciar junto a su gabinete; y que no se puede recomponer el gabinete con uno varios ministros al que se les negó la confianza, en la misma cartera ministerial u otra, por el plazo de un año.

El proyecto 4813/2018-CR, de setiembre de 2019, presentado poco antes de la disolución del parlamento, propuso modificar el artículo 134 de la Constitución de modo que incorpora un nuevo supuesto de disolución del Parlamento:

- Se disuelve el Congreso con la renuncia del 30% de sus miembros.
- El cómputo de las renunciaciones se inicia desde el segundo año del mandato congresal.

A su vez, el proyecto 4849/2019-CR, presentado en setiembre del 2019 justo antes de la disolución del Congreso, propuso modificar el artículo 134 de la Constitución, específicamente en cuanto a la cuestión de confianza, con las ideas centrales siguientes:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

- La disolución del Congreso es facultad del presidente de la república si se ha negado la cuestión de confianza al premier por dos veces dentro de un período de gobierno de cinco años.

Cabe destacar que en su momento la Comisión de Alto Nivel para la reforma política¹ propuso, en el marco de la reforma de bicameralidad del Parlamento, que en cuanto a las relaciones ejecutivo-legislativo correspondía:

- Racionalizar la cuestión de confianza de modo que se elimine la cuestión de confianza obligatoria (conocida como investidura, regulada en el artículo 130 de la Constitución vigente), la que consideran impostada en el presidencialismo peruano.
- Se racionaliza la cuestión de confianza voluntaria (y la censura) de modo que solo puede ser utilizada por el presidente del consejo de ministros, y no por cada ministro individualmente considerado.
- Se mantienen los efectos de la cuestión de confianza voluntaria, establecida en la Constitución vigente.

No obstante, cabe mencionar que ello no se recogió en la propuesta que finalmente fue presentada por el Poder Ejecutivo mediante el proyecto de reforma constitucional 3185/2018-PE, del 9 de agosto de 2018, la que mantuvo casi todo el sistema abierto vigente.

El sistema de cuestiones de confianza aún vigente, y el peligro a la gobernabilidad

Queda en la historia reciente de nuestra vida política la sensación de los quiebres de gobernabilidad cuando se enfrentan los poderes ejecutivo y legislativo, lo que se percibe como desfavorable para el desarrollo de la nación y el quehacer sociopolítico, sin duda.

a. La cuestión de confianza obligatoria (o llamada investidura)

¹ COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. Hacia la democracia del bicentenario. Lima: 2019, Fundación Konrad Adenauer. Pág. 49.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

Para Campos Ramos², la cuestión de confianza de tipo obligatoria, o voto de investidura, no tiene mucho sentido y se inclina por una modificación constitucional de modo que haya exposición del gabinete pero sin voto al final. Recuerda la opinión de don Enrique Bernales Ballesteros:

"Para Enrique Bernales (1996), este artículo contiene un error de concepción, que consiste en no reparar que la cuestión de confianza solo funciona en regímenes políticos parlamentaristas, en los que el origen del mandato del gabinete proviene del parlamento."

A su vez, la citada politóloga destaca que:

"El diseño de los mecanismos de control en el sistema de gobierno no sólo debe plantear un equilibrio entre poderes del Estado –*checks and balances*– sino también debe optimizar la gobernabilidad democrática. Más controles no necesariamente mejoran la gobernabilidad ni la calidad de la democracia, más aún si estos afectan el equilibrio entre poderes, no están articulados o pueden generar bloqueos institucionales.

(...) A diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el voto de confianza en el Perú, no importa un compromiso de apoyar las iniciativas legislativas ni programas y políticas gubernamentales, como se ha podido observar de la experiencia de estos años. Para Eguiguren "este mecanismo que está pensado como una forma de control del Congreso hacia el Consejo de Ministros y al Ejecutivo, puede convertirse en un bumerang". "Puede colocar al Congreso en una situación bastante difícil, porque se ve inevitablemente forzado a pronunciarse sobre un voto de confianza, cuando no necesariamente piensa siquiera en plantear una censura, teniendo sobre su cabeza una especie de espada de Damocles, ya que de acumularse dos caídas de equipos ministeriales procede la disolución. De ahí que la aprobación del voto de confianza no implique necesariamente un voto sincero de respaldo, sino más bien de temor, o sólo por razones tácticas" (Ezcurra Rivera, 1993)."³

² CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Publicación de Gaceta Constitucional. Disponible en: http://www.dialogoconlaJurisprudencia.com/zona-constitucional-web/index.php/doctrina/mostrar_lib/tLFP0uAmw6qfodUzFXvsvlvAZP9rEFvvy33uhVe53tLb6Wjngx1nB9NBj1vIyuVzenIJqtWDxH888sh8scmRDZManAxxx

³ CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Op. Cit.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

Cuando hablamos de cuestión de confianza obligatoria, se ha producido un escenario adicional de inestabilidad en la sesión del Congreso, que narra Campos brevemente:

"Hasta el año 2014, los gabinetes habían recibido el voto en debates más o menos largos. En las votaciones de los gabinetes de René Cornejo y de Ana Jara, ocurrió una situación peculiar: las abstenciones fueron mayores a los votos a favor o en contra. Se aplicó un acuerdo de la Comisión de Constitución, el mismo que interpreta que el mayor número de abstenciones supone que el asunto queda sin resolver. Se repitió la votación hasta que se produjo una mayoría de votos a favor. Esta situación no está prevista en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso. Además de constituir un desencuentro con el Ejecutivo, puede producir inestabilidad política si se prorroga de manera indefinida." ⁴

Campos⁵ hace notar que la designación de un nuevo gabinete puede ser consecuencia del propio desgaste, de la presentación de mociones de interpelación o de censura cuyo costo político no se quiere asumir o de alguna causa específica por la que se asume responsabilidad política. Así, destaca que es sin duda una ocasión para un debate sobre los problemas del país y las políticas a las que el gobierno debe dar prioridad. Asimismo, recuerda que tanto la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional como la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política plantearon eliminar el voto de confianza obligatorio y mantener la exposición y debate.

b. La cuestión de confianza facultativa actual y su excesiva indeterminación

⁴ CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Publicación de Gaceta Constitucional. Disponible en: http://www.dialogoconlaJurisprudencia.com/zona-constitucional-web/index.php/doctrina/mostrar_lib/tLFPOuAmw6qfodUzFXvsvlvAZP9rEFvyy33uhVe53tLb6Wjngx1nB9NBj1vlyuVzenIJqtWDxH888sh8scmRDZManAxxx

⁵ CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Op. Cit.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

Sin duda esta es la parte o aspecto más complejo y difícil de estudiar y proponer, debido a que, como el Tribunal señaló y la historia reciente narra, la naturaleza política de estas instituciones son un factor de dificultad, que sin embargo el Derecho, y aún más, el Derecho Constitucional, debe contribuir a mejorar.

Por ello encontramos que, una crítica fuerte a la sentencia del TC del 2019 que resolvió el conflicto competencial por la disolución del Congreso, ha dicho de este organismo constitucional que su accionar ha sido político también, no correspondiéndole ello, y que "nunca se había llegado al extremo al que ha llegado esta sentencia, de total obsecuencia con el Ejecutivo y arrasando todo principio constitucional válido."⁶ Ello en especial respecto de la cuestión de confianza y su "denegatoria fáctica". Así, el reconocido Doctor Domingo García Belaúnde señaló que:

"En todas partes donde existe "cuestión de confianza" hay discusión, voto y remisión de lo acordado al Ejecutivo mediante un oficio. Pero dice la sentencia que hay situaciones de urgencia en las cuales esto no es necesario, pues las "circunstancias ameritaban" proceder de una manera más expeditiva (funds. 210-211)

(...) Se comprueba así que el tema de la cuestión de confianza no ha sido ni estudiado ni analizado con seriedad. Más aún, la sentencia no precisa cuándo y cómo procede, y arriesga en señalar unos "candados" para que no se repita en el futuro una situación como la actual, que son realmente irrisorios (funds. 185-186)."⁷

Cuando el citado jurista emite esta opinión, ejerce su derecho a criticar las sentencias jurisdiccionales, las que sin embargo se cumplen. En su airada crítica, además, enfatiza que hay una contradicción en el mismo TC respecto del desarrollo efectuado un año antes en otra sentencia, también controversial en su momento.

Acusa, entonces, que:

"Se cita muy de paso a la reciente sentencia STC Exp. N° 0006-2018-PI/TC, del 6 de noviembre de 2018, que trata, sin mucho rigor, la llamada "cuestión de confianza". Ahí se dice claramente que la "cuestión de confianza" no puede usarse para exigir algo que no es de exclusiva competencia del

⁶ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. La competencial. Una sentencia política. En: Gaceta Constitucional N° 146, febrero 2020. Pág. 62.

⁷ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. La competencial. Op. Cit. Pág. 62.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA EQUILIBRADA

Ejecutivo; solo de aquello que sea útil para su gestión. De acuerdo con este criterio la "cuestión de confianza" solo puede plantearse por un punto relacionado con la competencia propia del Ejecutivo y para el mejor logro de sus fines (funds. 191-192)."⁸

Desde una óptica más propositiva de la doctrina peruana reciente, como el presente proyecto busca contribuir, podemos apreciar que:

"Ciertamente, se ha realizado un importante avance con miras a futuro al establecer límites a la cuestión de confianza; sin embargo, estimamos que el próximo Congreso, sino el que sea elegido para el periodo 2021-2026, deberá reflexionar sosegadamente sobre la necesidad de reformar o, en estricto, precisar los alcances de la cuestión de confianza, a efectos de que no vuelvan a surgir situaciones de incertidumbres que nos conduzcan a figuras no reguladas en nuestro ordenamiento constitucional como la "denegatoria fáctica" o una cuestión de confianza sometida a condición.

Con la sentencia ya expedida, lo que corresponde es respetarla y aportar al debate abstracto y desapasionado de la materia, a efectos de identificar oportunidades de mejora del marco normativo vigente con miras a futuro, máxime si se considera que la Constitución Política es una norma que tiene vocación de permanencia en el tiempo, (...)”⁹

Es precisamente en el marco de la responsabilidad de proponer un desarrollo adecuado de la cuestión de confianza constitucional, que consideramos oportuno presentar esta propuesta, no como una norma infraconstitucional o de desarrollo, sino que se propone modificar el texto de la Carta política vigente, en aspectos puntuales, como vimos ya analizados por la doctrina jurídica y el TC, entre otros, para coadyuvar con rigor jurídico, a la gobernabilidad desde la presente propuesta de reforma.

Nuestro proyecto de reforma constitucional de balance de poderes y gobernabilidad

De una forma muy resumida, nuestra propuesta consta de los siguientes elementos:

⁸ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. La competencial. Op. Cit. Pág. 61.

⁹ NAUPARI WONG, José Rodolfo. Los límites de la cuestión de confianza y la tarea pendiente del Congreso. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional. En: Gaceta Constitucional. N° 146, febrero 2020. Pág. 188.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

- a) Modificar el artículo 130 de la Constitución, referido a la cuestión de confianza obligatoria, de modo que ella no sea más una obligación del poder legislativo. Así, se vuelve al modelo de la Constitución de 1979, de exposición del nuevo gabinete, pero sin votación al final; de este modo se propone propiciar mayor gobernabilidad.

En este sentido se ha encontrado la propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, aunque no así el proyecto de ley que recomendaron en esos términos.

- b) Se propone incorporar expresamente en el artículo 132 de la Constitución que el Ejecutivo puede plantear cuestión de confianza facultativa sobre cualquier materia de incidencia directa en la política general del gobierno. También sobre sus iniciativas legislativas, aunque en este caso la denegatoria no obliga al ministro a dimitir, en tanto la función legislativa es facultad del Poder Legislativo. Asimismo, que se puede plantear la confianza respecto de la permanencia de los miembros de su gabinete ministerial.

Estas propuestas se enmarcan en las recomendaciones del Tribunal Constitucional, especialmente en las STC 006-2018-PI/TC y 0006-2019-CC/TC.

- c) Se propone establecer, también en el artículo 132 de la Constitución, que la decisión de la confianza es expresa, es decir, se incorpora un párrafo que dispone que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo puede ser declarada por el Congreso de la República, y dentro de las 24 horas siguientes, se pone formalmente en conocimiento de la decisión al Poder Ejecutivo.

Esta propuesta es producto de la necesidad de que la Constitución establezca, a ese nivel más alto, la regulación mínima de las relaciones de balance de poderes que debe existir con cordialidad, seguridad jurídica y certeza, la mayor posible, entre Ejecutivo y Legislativo. Sin duda, la propuesta respeta la esencia de la regla dada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de inconstitucionalidad contra la disposición cuando se planteó en el Reglamento del Congreso, pero en el rango constitucional creemos será adecuadamente debatida, comprendida y aceptada, de conformidad con lo que una corriente doctrinal propone.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

Efectos de la norma sobre la legislación nacional

La presente propuesta tiene como finalidad modificar específicamente los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política, de modo que se mejora la delimitación de la cuestión de confianza, en concordancia con el desarrollo y tareas fijadas por el Tribunal Constitucional en recientes sentencias.

Como se ve en el cuadro comparativo a continuación, la modificación propuesta sería la siguiente:

CONSTITUCIÓN DE 1993 (las menciones a suprimirse o modificarse están subrayadas)	PROYECTO (las incorporaciones y modificaciones propuestas están en letra negrita)
<p>Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. <u>Plantea al efecto cuestión de confianza.</u> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>	<p>Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>
<p>Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate</p>	<p>Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate</p>

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

<p>y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p> <p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p> <p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p> <p>La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.</p>	<p>y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p> <p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p> <p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p> <p>La cuestión de confianza se plantea sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Cualquier materia de incidencia directa en la política general del gobierno. 5. La permanencia de los miembros del gabinete ministerial. 6. Iniciativas legislativas presentadas por el poder ejecutivo. <p>La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo puede ser declarada por el Congreso de la República. Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.</p> <p>La desaprobación de la cuestión de confianza en el supuesto 3 no obliga al ministro a dimitir.</p>
<p>Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una <u>cuestión de confianza a nombre del Consejo</u>. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</p>	<p>Artículo 133°.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada en los supuestos 1 y 2 del artículo 132; o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente</p>

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

	de la República, se produce la crisis total del gabinete.
--	---

Análisis Costo – Beneficio

Entre los beneficios de fondo del proyecto de ley se tiene los siguientes:

- El Poder Ejecutivo será beneficiario de mejor percepción ciudadana en el corto y mediano plazo.
- El parlamento podrá tener mayor certeza y previsibilidad de la relación entre los poderes.
- La ciudadanía percibirá como favorable la instauración de reglas claras y más equilibradas constitucionalmente.

Por su parte, entre los costos o dificultades de la propuesta se tiene que:

- El Poder Ejecutivo podría considerar que se le recorta la amplitud de maniobra política que la Constitución vigente le ha otorgado a través de la interpretación del Tribunal Constitucional de los últimos años.
- El parlamento debería adecuar el Reglamento del Congreso a la nueva norma constitucional.
- La ciudadanía en general podría percibir negativamente o no comprender la importancia de la reforma constitucional, en especial por el contexto de la pandemia y el cambio de gobierno en el que nos encontramos en la presente coyuntura anual.

Concordancia con el Acuerdo Nacional

El proyecto de reforma constitucional así planteado se encuentra estrechamente relacionado con la primera política del Acuerdo Nacional, referida al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho:

"Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MEJORA LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A
TRAVÉS DE UNA CUESTIÓN DE
CONFIANZA EQUILIBRADA**

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."

Lima, 2 de mayo de 2021

MOCIÓN DE SALUDO

La Congresista de la República que suscribe, **MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**, integrante del Grupo Parlamentario "**Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**", en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 68° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente Moción de Saludo:

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 4101, de fecha 10 de mayo de 1920, durante el gobierno del entonces presidente de la República Augusto B. Leguía, se creó el distrito de San Miguel, en la provincia y departamento de Lima, con la categoría de Villa. Es considerado como uno de los distritos con mayor atractivo inmobiliario para la realización de proyectos de vivienda multifamiliar.

Que, el distrito de San Miguel limita por el Norte con el Cercado de Lima y el distrito de Bellavista de la provincia Constitucional del Callao, por el Este con los distritos de Pueblo Libre y Magdalena del Mar, por el Sur con el Océano Pacífico; y, por el Oeste con el distrito de la Perla de la provincia Constitucional del Callao. Cuenta con una superficie total 10.72 kilómetros cuadrados y una población estimada de 137,247 habitantes, según el Censo Nacional 2017.

Que, el distrito de San Miguel tiene importantes sitios turísticos como las Huacas Huantinamarca, Potosí, Santiaguillo, Casa Rosada, Tres Palos y Cruz Blanca; asimismo, cuenta con importantes sitios de esparcimiento como el Parque de Las Leyendas, Parque de la Media Luna y Malecón Bertolotto.

Que, por las consideraciones expuestas, es pertinente que la representación nacional, exprese sus saludos a los ciudadanos del distrito de San Miguel y sus autoridades, por conmemorarse el 10 de mayo, su 101° Aniversario de creación política.

Por lo expuesto:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ACUERDA:

PRIMERO: Expresar un cordial saludo al alcalde del distrito de San Miguel, señor Juan José Guevara Bonilla, y por su intermedio, a todos los ciudadanos de la jurisdicción distrital, con motivo de celebrarse el 10 de mayo del presente año, su 101° aniversario de creación política.

SEGUNDO: Trasladar la presente Moción de Saludo al señor Juan José Guevara Bonilla, alcalde de la Municipalidad Distrital de San Miguel para que por su intermedio se haga extensivo nuestro saludo al Cuerpo de regidores, autoridades políticas, eclesiásticas, policiales, organizaciones sociales y ciudadanos en general.

Lima, 02 de mayo de 2021

MARIA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA
Congresista de la República